

Anexo - Avances , productos y lecciones aprendidas del PROMEDU

- 1.1 El PROMEDU se ha organizado en función de dos subprogramas complementarios: el sub-programa I de mejoramiento del desempeño del sistema educativo, orientado a los aspectos de calidad y eficiencia educativa, y el sub-programa II de infraestructura educativa, con el fin de apoyar la expansión de la cobertura y la jornada escolar extendida.
- I.1 Desde el sub-programa I, ejecutado por el Ministerio de Educación de la Nación, el PROMEDU I financió la distribución de becas de retención y promoción a más de 300 mil alumnos de educación secundaria con el fin de favorecer la demanda durante el período inmediato anterior a la aprobación de la AUH, y fortaleció la oferta educativa por medio de proyectos escolares en casi 4.500 escuelas de educación secundaria; textos y libros de literatura para más de 8,500 escuelas; y 700 Centros de Actividades Juveniles (CAJ) contribuyendo así a mejorar las condiciones educativas de más de 2,2 millones de estudiantes en las escuelas más pobres del país.
- I.2 Por su parte, en el PROMEDU II, se dio continuidad a la política educativa apoyando, tanto la demanda educativa con planes de movilidad escolar a más de 6.700 escuelas¹; como la oferta educativa, por medio de: (i) la dotación de libros para bibliotecas de más de 8.200 escuelas, y aulas móviles digitales a 350 centros, (ii) programas de inclusión para jóvenes en 800 CAJ y 48 Coros y Orquestas, (iii) el desarrollo de Planes de Mejora Institucional (PMI)² para jóvenes de mayor vulnerabilidad educativa en más de 4.200 escuelas secundarias y (iv) planes de mejora de los aprendizajes en ciencias y matemáticas que incluyeron la expansión a 1700 escuelas (320,000 niños) de un proyecto piloto desarrollado en Tucumán y Buenos Aires, el cual fue evaluado experimentalmente, con resultados positivos sobre los aprendizajes de los estudiantes (AR-T1047), y que se basan en evidencia sobre modelos pedagógicos éxitos³.
- I.3 Desde el Subprograma II, ejecutado por el Ministerio de Planificación, en coordinación con el ME, se han financiado 860⁴ establecimientos educativos, generando más de 180 mil cupos adicionales localizados en las áreas de mayor

¹ Las becas escolares se descontinúan dado que el Gobierno introduce la Asignación Universal por hijo. La AUH se complementa con el subsidio de movilidad, el cual financia medios de transporte para jóvenes de bajos recursos que lo requieren por vivir lejos de la escuela.

² El PMI es uno de los instrumentos básicos del ME para fortalecer la educación secundaria y su ámbito de acción es la escuela. Están orientados a: lograr la inclusión permanente y propiciar aprendizajes para todos, planificar el desarrollo institucional para mejorar las trayectorias educativas, y configurar un modelo escolar que permita renovar las tradiciones pedagógicas y se accesible a colectivos de estudiantes más amplio y heterogéneo. Resolución CFE 88/09. Institucionalidad y fortalecimiento de la secundaria obligatoria. El Plan se desarrolla con el apoyo técnico de las jurisdicciones y Nación, y las escuelas reciben presupuesto y horas docente para su implementación

³ Los planes fomentan la indagación, e incluyen acompañamiento docente, formación y equipamiento. Naslund-Hadley, E. y Chemello, Graciela (2012). "Secretos para Resolver el Problema de las Matemáticas" en Cabrol y Szequely (eds.) *Educacion para la transformacion*. IDB: Washington, DC. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=37259235>; y Ravela, Pedro (2010).

⁴ 696 de los cuales ya están en funcionamiento, y los restantes están en proceso de construcción.

vulnerabilidad y que representan el 21% del total de los espacios necesarios para lograr la educación obligatoria establecida por la ley (Baroni, 2012, Espinoza, 2014). Las evaluaciones del subprograma II muestran un alto porcentaje de ocupación que alcanza el 87,7% y supera la meta del programa (75%). Esta cobertura es 90,8% en el PROMEDU I y 81,4% en las escuelas del PROMEDU II con corte al 2014.

- I.4 Finalmente, el PROMEDU III, focaliza sus acciones en la continuidad del subprograma II con el objetivo de avanzar en el plan estratégico de infraestructura escolar. El Programa ha comprometido un 75% de sus fondos y tiene como meta construir 240 nuevas escuelas (101 de educación inicial, 31 de primaria y 108 de secundaria) que aportarán 65 mil cupos adicionales en el sistema educativo argentino. El subprograma II, ha tenido una gestión efectiva y eficiente de las obras escolares, lo cual ha sido motivo de consulta desde otros países, tal como es el caso de Ecuador en 2014. El Ministerio de Planificación ha logrado conformar un equipo técnico calificado y estable, con mejoras continuas en los procesos arquitectónicos y de compras, y una comunicación fluida con el ME y los ministerios provinciales.
- I.5 En términos de resultados, el PROMEDU ha contribuido a mejorar la cobertura en educación inicial y secundaria, y a cerrar las brechas de equidad existentes entre diferentes grupos socioeconómicos. La brecha de asistencia escolar entre el quintil más pobre y el más rico disminuyó consistentemente entre el 2006 y el 2014 pasando de 8,3 puntos porcentuales a 2,4 para los niños de 5 años y de 35,7 a 11,50 para los niños de 4 años de edad. Igualmente, el porcentaje de jóvenes entre 18 y 20 años que no asiste a la escuela y que no se graduó de los quintiles 1 y 2 (más pobres) se redujo de 26,9% a 17,95% entre 2006 y 2014. Por otra parte, en el nivel secundario las tasas de abandono y promoción interanuales mostraron mejoras entre 2006 y 2011, el primero se redujo de 14,3% a 12,7%, y el segundo pasó de 75,3% a 79,1%. Una evaluación de las escuelas secundarias del PROMEDU mostró un descenso de medio punto porcentual del abandono entre 2008 y 2011 y la mejora de la promoción de cuatro puntos en 12 jurisdicciones del país en el mismo período..
- I.6 Si bien los resultados específicos del PROMEDU II son aun preliminares⁵, la caracterización de las escuelas PROMEDU da cuenta de algunas tendencias positivas y de áreas de potenciales mejoras. Los estudios confirman una adecuada focalización del programa, mostrando que las escuelas beneficiadas (PMI, movilidad, insumos educativos) son efectivamente las escuelas donde asisten jóvenes de menores ingresos; con mayor repitencia y sobreedad y con menores puntajes en las pruebas de aprendizaje (Kit 2013, Cervini 2014)⁶. Se evidencia además, el 14% de incremento de la matrícula entre el 2009 y el 2012, acompañado por un aumento en el número de secciones o grupos por grado permitiendo mantener o reducir la proporción profesor/alumno. Este aumento de matrícula en

⁵ Los datos disponibles para el análisis llegan hasta finales de 2012, por ello las consideraciones del mismo se refieren a la etapa inicial de implementación del PROMEDU II. El análisis se complementará con información del 2013 y 2014 una vez estén disponibles, y previo a la terminación del programa.

las escuelas PROMEDU es equivalente al incremento total de la matrícula secundaria estatal, la cual se mantuvo estable en este período. Esto puede estar indicando que las características de las escuelas PROMEDU favorecen la inclusión de los estudiantes y la selección de las mismas por parte de los padres.

- I.7 La mayor inclusión implica retos para atender adecuadamente a una población con mayores rezagos educativos en sus procesos de aprendizaje y trayectorias educativas. A pesar de esto, las escuelas PROMEDU mantuvieron estabilidad en sus indicadores de eficiencia interna, a diferencia del resto de las escuelas estatales, donde hay una tendencia al empeoramiento (Kit, 2013). La tendencia en los indicadores de promoción y abandono es muy heterogénea entre provincias lo que indica la necesidad de buscar intervenciones adecuadas a las distintas realidades del país. Se evidencia además, de manera consistente, que los mayores procesos de abandono se dan en los grados 8vo y 10mo y es marcadamente mayor en alumnos que tienen sobre edad avanzada.
- I.8 Los resultados relativos al aprendizaje de ciencias y matemática en primaria están en proceso de análisis, en particular porque los datos del ONE 2013 estarían disponibles a partir del segundo cuatrimestre de 2015. Se estimó la línea de base (2010) con un análisis transversal de los datos que compara escuelas con y sin intervención, el cual se completará con un análisis transversal de 2013 y un análisis longitudinal para el período 2010-2013. El análisis de línea de base permitió verificar que las escuelas beneficiadas por el programa partieron de una base menor que el resto de las escuelas. Los resultados preliminares de la evaluación cualitativa (Galarza, 2014) muestran avances en el desarrollo del programa, con un uso creciente en los recursos educativos, una mejora notable en los mecanismos de monitoreo y evaluación propios de la línea y un cambio, aún incipiente, en las prácticas pedagógicas. Vale decir que los resultados de las pruebas internacionales TERCE mostraron mejoras en los aprendizajes de ciencias y matemáticas en primaria.

Lecciones Aprendidas⁷.

Lecciones aprendidas a partir de la ejecución e informes de seguimiento

El esfuerzo administrativo y de coordinación que supone la ejecución descentralizada del subprograma I, justifica plazos de desembolsos mayores a los cuatro años, y merece análisis para futuras operaciones. Las acciones descentralizadas del subprograma I suponen el cumplimiento por cada una de las 24 jurisdicciones de una serie de condiciones que la habilitan para ejecutar fondos del préstamo. El diseño de futuras operaciones debe incorporar mecanismos para contextualizar mejor según las capacidades de ejecución de la provincia, disminuir las líneas de trabajo y asegurar coordinación.

⁷ Con base en la experiencia de ejecución del programa, resultados preliminares de la evaluación final del promedu II, PCR del promedu I, y evaluaciones de proceso.

<p>Los sistemas de monitoreo y evaluación aun requieren fortalecimiento. La necesidad de un monitoreo concomitante de primeros resultados es crucial para activar acciones tempranas de reparación y ajuste. En esta primera fase ha sido escaso el uso integrado de información educativa y administrativa, cuestión que se busca mejorar con distintos procedimientos de identificación de las escuelas y acceso a los datos estadísticos y de gestión. El uso de la información para el planeamiento es escaso</p>
<p>La estructura de gobierno federal implica un alto nivel de complejidad para la implementación de líneas en jurisdicciones con diferentes normativas y lógicas de gestión diversas, de diferente tamaño y perfil de los recursos disponibles. Las evaluaciones del programa recomiendan definir estrategias de intervención específicas para distintos tipos de provincias, priorizando aquellas de gran tamaño y las que tienen más dificultades sociales y educativas.</p>
<p>La utilización de una línea de crédito (CLIPP) como instrumento ha permitido la continuidad de las estrategias para el logro de los objetivos acordados con el gobierno, y la mejoría paulatina de las capacidades y posibilidades de monitorear y evaluar estas líneas. El Ministerio Nacional y los Ministerios Provinciales han mejorado sus sistemas de monitoreo financiero a raíz de esta continuidad, y las mejoras en la recopilación y uso de indicadores educativos es vista como una prioridad en futuras operaciones. Vale decir que el país ha ratificado su compromiso con los objetivos del CLIPP mediante la estrategia de país 2011-2016 la cual incluye algunos de los indicadores del CLIPP como propios. Esto ha facilitado la definición del apoyo del Banco en el sector a largo plazo.</p>
<p>Algunas líneas de acción llegan de forma desarticulada a la escuela, disminuyendo sus posibilidades de lograr resultados positivos. Las tareas administrativas dificultan la tarea del director, tanto por razones de tiempo como por falta de formación en gestión. El liderazgo pedagógico de los directores se dificulta por las mismas razones. La transferencia directa de recursos al as escuelas requiere de la capacitación o fortalecimiento del personal para la gestión de recursos. El análisis corrobora la necesidad de fortalecer las capacidades de directivos y supervisores en su rol pedagógico.</p>
<p>Las escuelas que han sido beneficiadas por el Promedu han aumentado su matrícula de manera significativa, y atienden en general a las poblaciones más vulnerables. Esto implica nuevos desafíos para la enseñanza, que debe por un lado enfrentar la acumulación de desventajas, y por otro ser capaz de brindar una atención más personalizada, y con métodos remediales de enseñanza que pueden desconocer. Hay una modificación en el perfil de los estudiantes, que no siempre está acompañada por una modificación en el perfil de las escuelas y sus docentes. Esto dificulta el aprendizaje de los alumnos.</p>
<p>El personal técnico de apoyo a las escuelas trabaja de forma aislada. Es necesario conformar equipos provinciales pedagógicos. Desarrollar dispositivos de acompañamiento para distintos contextos. (los más alejados requieren otro tipo de apoyo). Se sugiere construir tendencias, agrupar escuelas según tipologías relevantes para el asesoramiento y la orientación de acciones con ejes de acción basándose en evidencia empírica y seguidas por la evaluación de logros.</p>
<p>El análisis de las causas de la deserción escolar debe hacerse a nivel de provincias y regiones para analiza variables que escapan a la escuela como son los ciclos productivos. (la cosecha de Mate tiene una incidencia en Misiones por ej.). Es necesario incentiva la investigación educativa en cada Provincia.</p>